

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 336.1354

Г. І. Завистовська

старший викладач кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

ПІДВИЩЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ ОРГАНІВ УРЯДОВОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

У статті розглянуто особливості здійснення урядового фінансового контролю. Визначено, що подальше вдосконалення урядового фінансового контролю сприятиме підвищенню якісного рівня використання бюджетних коштів і соціально-економічному розвитку країни загалом. Пропонуються шляхи реформування національної системи підготовки й підвищення якості органів урядового фінансового контролю.

Ключові слова: державне управління, система державного фінансового контролю, урядовий фінансовий контроль, органи виконавчої влади, кадрове забезпечення, державна служба.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна взяла курс на євроінтеграцію, що вимагає істотних змін у сфері економіки через адаптацію чинного законодавства до міжнародних стандартів. Це стосується безпосередньо й сфери державного фінансового контролю, який уже пройшов певний етап розвитку в нашій країні. Від своєчасності й обґрунтованості рішень щодо державного фінансового контролю певним чином залежить результативність бюджетної, податкової та соціальної політики. Крім того, на ефективність цього контролю впливають рівень узгодженості й системності контрольних дій уповноважених органів, інституційні засади функціонування фінансового контролю, якість інструментарію його здійснення.

В умовах трансформаційних перетворень посилюється необхідність поглиблення теоретико-методологічних засад державного фінансового контролю з урахуванням позитивного зарубіжного досвіду стосовно його організації. Доцільним є вдосконалення підходів до визначення пріоритетних напрямів державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади, а це вже безпосередньо урядовий фінансовий контроль, що сприятиме посиленню рівня керованості системи державних фінансів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розроблення теорії і методології

державного фінансового контролю центральних органів виконавчої влади присвячено праці відомих вітчизняних учених: В. Андрущенка, О. Барановського, М. Білухи, О. Василика, І. Дрозд, І. Луніної, П. Мельника, В. Мельничука, К. Назарової, С. Онишко, В. Опаріна, Н. Рубан, М. Сивульського, В. Симоненка, І. Стефанюка, В. Федосова, В. Шевчука, І. Чугунова та інших.

Також є низка вітчизняних науковців і практиків, які досліджують питання роботи державної служби: Т. Мотренко, Н. Нижник, В. Олуйко, Н. Гончарук, Л. Пашко, В. Майборода й інші.

Проте значущість і багатогранність проблем, що постали на часі, потребують продовження наукових досліджень у цих сферах.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Доцільним є визначення відповідних інституційних засад організації системи урядового фінансового контролю органів виконавчої влади, напрямів подальшого розвитку її складових, удосконалення кадрового забезпечення висококваліфікованими та компетентними фахівцями, здатними ефективно працювати в органах виконавчої влади.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування необхідності підвищення професійної складової органів системи урядового фінансового контролю в Україні.

Виклад основного матеріалу. Питання ефективності державного управління у сфері

фінансів, а також здійснення державного фінансового контролю мають виняткове суспільне значення. Однією з важливих загальнодержавних проблем при цьому є формування ефективної системи внутрішнього (урядового) державного фінансового контролю. В Україні його реалізує система органів державної влади, серед яких Державна фінансова інспекція, нині Державна аудиторська служба, Державна фіскальна служба, Державна казначейська служба тощо. Відповідно до змісту контрольної діяльності, головна увага в урядовому фінансовому контролі приділяється процесу формування й використання бюджетних ресурсів. Держава на правах власника фінансових ресурсів, які акумулюються в бюджетах різних рівнів, має право та зобов'язана здійснювати фінансовий контроль і аудит об'єктів права своєї власності: майна та фінансових ресурсів. В умовах формування ринкових відносин держава змінює характер своєї діяльності в соціальному й економічному секторах, що вимагає відповідних змін і у сфері державного фінансового контролю та аудиту. Відтак уряд через свої контрольні органи має забезпечити попередній, поточний і наступний державний фінансовий контроль і державний аудит використання коштів [7, с. 177].

Такий контроль за своєю природою є внутрішнім – урядовим контролем, бо він є конституційним обов'язком нашого уряду, пов'язаним із виконанням ним Закону про державний бюджет та інших законів України. Цей контроль є складовою процесу виконання управлінських функцій, покладених на уряд як вищий орган виконавчої влади [3].

Отже, урядовий фінансовий контроль є частиною державного внутрішнього фінансового контролю, й органи, що його здійснюють, безпосередньо здійснюють контроль за рухом і витрачанням державних фінансових ресурсів незалежно від здійснення такого контролю підрозділами відомчого контролю.

Сучасні фінансові відносини потребують високопрофесійного управління з боку державних і місцевих органів влади, які мають забезпечувати ефективне, результативне й прозоре управління державними фінансами. За таких умов необхідний ефективний урядовий фінансовий контроль як важлива ланка системи управління національною економікою.

Дієвість системи урядового фінансового контролю не повинна залежати від політичної партії, яка перебуває при владі. Вона має функ-

ціонувати в межах чітко встановлених правил і норм для всіх суб'єктів і об'єктів.

Основні функції та повноваження органів, що здійснюють контроль, формувалися хаотично, у різні періоди розвитку держави, більшість їх має адміністративно-каральний характер, і лише незначна частина спрямована на запобігання й недопущення порушень, а також забезпечення належного рівні фінансово-бюджетної дисципліни. Крім того, склалася ситуація, за якої більшість функцій і повноважень у сфері державного фінансового контролю дублюють зовнішні та внутрішні органи фінансового контролю, а саме: Рахункова палата, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України та контрольні-ревізійні підрозділи центральних органів виконавчої влади. А це свідчить про недосконалу організаційно-функціональну складову системи урядового фінансового контролю в Україні.

Крім того, у нашій державі відсутні моніторинг у системі державних органів, постійне оцінювання якості функціонування системи державного фінансового контролю; має місце недостатньо швидке реагування правоохоронних органів у випадках фінансових порушень, відсутня належна відповідальність посадових осіб за порушення законів, норм, правил і відповідне відшкодування втрачених ресурсів; спостерігається дублювання окремих функцій державними контрольними органами, відсутність жорсткої адміністративної відповідальності за бюджетні правопорушення та невідшкодування спричинених збитків, неможливість притягнути винних осіб до кримінальної відповідальності або тільки в окремих випадках тощо [4].

Отже, існує кілька причин, які перешкоджають утіленню на практиці норм щодо чіткої координації дій відповідних органів виконавчої влади, що належать до системи державного фінансового контролю, зокрема урядового фінансового контролю.

З огляду на вищезазначене можна стверджувати, що відсутність організованості, злагоженості в здійсненні контролю призводить до краху роботи державного апарату й інших державних структур. Усі владні рішення та дії у сфері державного управління мають своїм кінцевим результатом контроль за їх виконанням, бо в іншому разі їх утілення в життя буде неефективним і процес, пов'язаний із їх реалізацією, не матиме сенсу [6].

Процес реформування державного управління можна уявити як перехід від традиційних

цінностей до нових – гнучких і ефективних систем управління, здатних легко адаптуватися до зовнішнього середовища, що швидко змінюється. У результаті адміністративної реформи на зміну бюрократичній залежності й ієрархічній підпорядкованості приходять принципи автономії відповідальності за виконання основної місії, покладеної на державні структури. У зв'язку з цим на перший план виходять організаційна гнучкість, управління інноваціями, децентралізація, значна свобода дій персоналу.

Очевидно, що ефективність урядового фінансового контролю значною мірою залежить від діяльності керівників вищої ланки, недооцінка роботи яких завжди призводила до негативних наслідків.

Трансформаційні процеси в сучасному суспільстві створюють умови до появи зовсім іншого типу державного службовця, найбільш важливими рисами якого мають бути вміння оперативно приймати рішення; гнучко адаптуватися до мінливих ситуацій і виробничих технологій; креативність; здатність до інновацій. Визнання особливої ролі керівної ланки в держапараті сприяло появі в розвинених країнах світу окремого інституту – служби вищих чиновників, яка дає змогу відбирати найбільш талановитих і компетентних фахівців, зорієнтованих не на власну кар'єру, а на сумлінне виконання своїх службових обов'язків [5].

Тобто, поряд із правовими межами діяльності контрольних органів потрібні й суворі професійні параметри, обов'язкові для тих, кого перевіряють, і тих, хто перевіряє. Нині кожне відомство вершить цю справу на власний розсуд і переважно в стилі, який залишився в спадок від радянської епохи. У розвинених країнах професійні вимоги до контролю фіксуються в стандартах, що розробляються компетентними організаціями й спеціалістами в межах чинного законодавства.

В Україні контрольна діяльність також повинна проводитись відповідно до регламенту. Регламент є системою процедур контролю, які мають бути стандартизовані з метою забезпечення однотипного розуміння та використання як контрольними органами, так і підконтрольними суб'єктами. Забезпечення державної служби й органів місцевого самоврядування висококваліфікованими спеціалістами в умовах скорочення штатів є одним із найактуальніших завдань державної кадрової політики.

Відомо, що оптимізація витрат на здійснення контрольних заходів досягається переважно

шляхом уникнення дублювання, тобто виконання однієї й тієї самої роботи різними органами. В економічно розвинутих країнах органи контролю, які мають високий статус, приділяють усе більше уваги аналізу результатів ревізій і оцінюванню діяльності підзвітних їм контрольних органів і внутрішніх контрольних систем підконтрольних суб'єктів і тільки після цього – безпосередньому контролю фінансових операцій [8].

Так, під час виконання своїх контрольних функцій Рахункова палата Європейського Співтовариства використовує будь-яку цінну інформацію, одержану системами внутрішнього контролю організацій, що перевіряються. Якщо така інформація надійна, це дає змогу оперативно проаналізувати системи управління. Демократичні практики контролю за державними фінансами ґрунтуються на принципах аудиту державних фінансів, що були затверджені на Лімському конгресі в 1977 році. Щороку за підтримки Світового банку відбуваються конференції та конгреси, на яких спеціальна комісія доповідає про стан контролю за фінансами у світі. Україна також є членом Конгресу й формально підписала декларацію щодо прозорості використання та розпорядження державними фінансами. Проте в українській практиці ці принципи часто ігноруються [9]. І тому проблему підвищення й розвитку професіоналізму державних службовців по праву можна вважати провідною у сфері державного управління, у стабілізації центральних органів виконавчої влади, що є основою працездатності державного апарату, а відтак і здійснення урядового фінансового контролю.

Управлінський персонал державного управління мусить володіти високими професійними й моральними якостями, мати високу громадянську позицію щодо пошуку механізмів ефективного провадження державної політики.

Від державних службовців, їхньої кваліфікації, професійної та ділової компетентності, спроможності оперувати не лише проблемою об'єкта, яким опікується той чи інший державний службовець, а й сучасною методикою подолання державних проблем, нового мислення та вміння працювати по-новому залежать прийняття продуманих, обґрунтованих рішень, здатність реалізовувати їх на практиці для розв'язання масштабних і складних політичних і соціально-економічних завдань, що є одним із вирішальних чинників успішного розвитку держави.

З цією метою важливим кроком має стати прийняття Кодексу загальних правил поведінки державних службовців, закріплення його на законодавчому рівні та забезпечення контролю за його додержанням. У результаті цього Верховна Рада прийняла проект Закону України «Про державну службу» № 2490, яким передбачається створення правових передумов для підвищення престижності державної служби, урегулювання статусу державного службовця, рівного доступу до державної служби, запровадження прозорого механізму прийняття на державну службу, який набирає чинності 1 травня 2016 року.

Концептуальними основами цього Закону є такі:

– деполітизація держслужби – розмежування політичних і державних посад. Це закладає основу для професіоналізації державної служби, яка не залежатиме від зміни політичних еліт, дасть змогу відійти від сьогоднішньої практики, коли зміна уряду означала автоматичну зміну керівництва держструктур, а іноді й зміну середньої ланки («традицію» кадрових чисток із політичних мотивів було закладено у 2005 році, коли звільнили 48 000 держслужбовців, що призвело до вимивання професійного прошарку);

– зменшення кількості посад, які належать до державної служби, тобто статус держслужбовців утратять працівники патронатних служб, помічники депутатів та інші категорії нинішніх держслужбовців;

– відмова від практики непотизму – призначення на державну службу на основі сімейності чи кумівства;

– професіоналізація державної служби. Тут мова йде про розроблення нової межі кваліфікації та нових професійних стандартів для державної служби, що надасть можливість проводити добір за новими професійними стандартами на посади всіх рівнів, оцінювати відповідність посаді й визначати потреби в навчанні державних службовців на базі нових принципів і підходів;

– упровадження механізму відкритого конкурсного добору кандидатів, зокрема на топ-позиції, що дасть змогу зробити процес відкритим і прозорим, відкинувши корупційну складову, створить можливість поповнення держслужби достойними професіоналами;

– новий підхід до системи оплати праці. Оплата праці визначається результатами роботи, а не обійманою посадою. Крім того, розмір

зарплати пропонують розраховувати за принципом: 70% базового окладу й не більше як 30% премій, що залежать від результатів роботи. Наразі премія може становити до 300% від базового окладу;

– уведення посад керуючих персоналом державної служби і створення служб управління персоналом, що допоможе впровадити нові технології, яких наразі немає, і використовувати найкращі методи управління персоналом, що, у свою чергу, створить умови для успішної реалізації нової реформи в кожному державному органі;

– переведення державних службовців на єдину систему пенсійного забезпечення, відмова від спеціальних пенсій, які на сьогодні становлять 80% від окладу. Забезпечення на належному рівні окладу для отримання надалі гідної пенсії [1].

Отже, необхідно змінити підхід до оцінювання якостей кадрового забезпечення органів урядового фінансового контролю в нових умовах. Державний службовець має діяти самостійно, творчо, виявляти наполегливість і виправданий ризик. У ньому мають поєднуватися законслухняність, дисциплінованість, відповідальність з активністю й ініціативою.

Висновки і пропозиції. Отже, ефективне функціонування системи органів урядового фінансового контролю та всієї системи державного управління неможливе без високопрофесійного персоналу державної служби. Для цього необхідно реформувати не тільки саму систему органів урядового фінансового контролю, а й науково-методологічні підходи до підготовки кадрового персоналу державних службовців (чиновників), які працюють у системі органів урядового фінансового контролю, підвищення статусу державних службовців і їхніх морально-ділових якостей, професійних умінь і навичок у системі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців.

З ідеологічного погляду необхідне впровадження нової ідеології служіння народові України, головною тезою якої має стати ідея «влада для народу» [2, с. 85].

Список використаної літератури:

1. Балабанюк Ж. Хто й чому гальмує реформу державної служби / Ж. Балабанюк // Forbes.ua. – 2015. – 5 жовтня. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forbes.ua/ua/opinions/1403121-hto-j-chomu-galmue-reformu-derzhavnoi-sluzhbi>.

2. Гошовський В.С. Реформування системи виконавчої влади в Україні: концептуальні засади і правове регулювання : [монографія] / В.С. Гошовський. – К. : Хай-Тек Прес, 2012. – 320 с.
3. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти) : дис. ... докт. наук з держ. управління : спец. 25.00.02. / О.В. Дмитренко. – К., 2010.
4. Ковальчук М.К. Основні проблеми та напрями удосконалення фінансового контролю і аудиту в сучасних умовах / М.К. Ковальчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ndi-fp.asta.edu.ua/thesis/38/>.
5. Кузнецова Ю.А. Повышение качества и эффективности бюджетных услуг: обобщение опыта зарубежных стран / Ю.А. Кузнецова [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.anrb.ru/i_sei /cf2006/d897.htm.
6. Павлюх О.А. Поняття, мета, загальні риси та призначення контролю у сфері державного управління / О.А. Павлюх // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 2. – С. 117–119.
7. Піхоцький В.Ф. Система державного фінансового контролю в Україні: концептуальні засади теорії та практики : [монографія] / В.Ф. Піхоцький. – Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2014. – 336 с.
8. Стефанюк І.Б. Державний фінансовий контроль підприємницької діяльності в Україні : автореф. дис ... канд. екон. наук / І.Б. Стефанюк. – К. : Б.в., 2002. – 16 с.
9. Стефанюк І.Б. Проблеми вдосконалення системи державного фінансового контролю в Україні / І.Б. Стефанюк // Доповіді, виступи міжнародної науково-практичної конференції «Бюджетна реформа в Україні: проблеми та шляхи їх розв'язання». – К. : НДФІ, 2001. – С. 264–273.

Завистовская А. И. Повышение профессиональной составляющей органов правительственного финансового контроля

В статье рассмотрены особенности осуществления правительственного финансового контроля. Определено, что дальнейшее совершенствование правительственного финансового контроля будет способствовать повышению качественного уровня использования бюджетных средств и социально-экономического развития страны в целом. Предлагаются пути реформирования национальной системы подготовки и повышения качества органов правительственного финансового контроля.

Ключевые слова: государственное управление, система государственного финансового контроля, правительственный финансовый контроль, органы исполнительной власти, кадровое обеспечение, государственная служба.

Zavystovska G. Increasing the professional component of governmental financial control bodies

The article describes the features of the government's financial control. It was determined that further improvement of the government's financial control will enhance the quality level of use of budgetary funds and the socio – economic development of the country as a whole. The ways of reforming the national training system and improve the quality of government financial control bodies.

Key words: public administration, system of state financial control, financial control of government, executive agencies, staffing, public service.